

**平成 29 年度
東日本大震災被災者支援活動調査研究
報 告 書**

平成 30 年 3 月

社会福祉法人岩手県社会福祉協議会

はじめに

我が国にとって忘れることのできない東日本大震災は、過去に比類のない大きな被害と悲しみをもたらしました。避難所や損壊した自宅に住みながら津波で様変わりした故郷の景色を目の前にして復興を目指す中、まずは一歩ずつ日常を取り戻し、生活を立て直すため、本県では平成23年8月に生活支援相談員が配置されました。

平成24年3月末に13,187戸30,755人（入居率94.3%）が住んでいた応急仮設住宅は、平成30年1月末現在2,910戸5,955人（入居率28.7%）となり、災害公営住宅建設の進捗は、平成30年1月末現在86.0%となっています。被災された方々の住まいが災害公営住宅や自立再建など恒久的住宅へ移行する中、生活支援相談員は、戸別訪問による相談対応と合わせて新たなコミュニティづくりのための活動を展開してきました。これは、恒久的住宅に住むことがゴールではなく、被災された方々が隣近所の方々とつながり、コミュニティの中で安心した暮らしを手に入れることが必要だと私たちは考えているからです。

平成28年度、被災された方々の実態を数値として捉えようと、本会では住民アンケートを実施し、その結果、今後の被災者支援は孤立と困窮がテーマになると考えました。さらに、生活支援相談員の支援対象者像を標準化し必要な方へ必要な支援を行いたいと考え、今年度の調査研究では「アセスメント基準表」とともに、被災者支援活動を行うにあたって着目すべき「アセスメントの視点」を作成しました。

これは、配置以来6年以上積み重ねてきた生活支援相談員活動の集大成です。当初、被災者数は膨大かつ広範囲で、どこで誰に何をしたらいいのかわからない中、生活支援相談員は全戸訪問と経験を積み重ねることで支援すべき対象を見出してきました。よって、この「アセスメント基準表」と「アセスメントの視点」は、どこに着目し誰にどんな支援を行うべきか、発災直後から活用できるものとなっています。また、日常の活動においても、その都度の見守り区分の変更、支援の終結、支援対象者への追加に際し客観的な判断基準として活用することとしています。なお、多岐にわたる生活支援相談員活動の実態を数的に把握するため、活動実績報告様式も併せて改訂しました。

6年以上にわたる私たちの経験の成果を残し伝えることが、全国からいただいた様々な支援への恩返しであり、今後も起こり得る災害の被災者支援に携わる方々に活用いただきたいと願っています。本県での被災者支援は道半ばです。被災された方々が新たな住まいで新たなコミュニティをつくり、地域に愛着をもって安心して豊かな生活が送れるよう、私たちは住民の皆さんとともに支え合いのできる地域づくりを目指し、活動していく所存です。

平成30年3月

社会福祉法人岩手県社会福祉協議会
会 長 長 山 洋

目 次

1	本調査研究の目的	1
2	取組の経緯	2
3	調査研究の成果物と活用方法	3
4	アセスメント基準検討過程での意見等	4
5	アセスメント基準表	1 0
6	アセスメント基準の視点	1 2
7	生活支援相談員活動実績報告様式（平成 30 年 4 月～）	2 4
8	生活支援相談員活動実績報告記入要領（平成 30 年 4 月～） ..	2 6
9	資料	3 4

1 本調査研究の目的

(1) 課題認識

① 市町村ごとに異なる生活支援相談員活動

被災者支援を目的とした社会資源は市町村によって多種多様である。応急仮設住宅の見守りを専門とする仮設支援員、応急仮設住宅の見守りやデイサービス機能を持った常駐型のサポートセンター、高齢者等共同仮設住宅、地域コーディネーターなど、配置される人員や施設機能は各市町村によって大きく異なるほか、NPO や企業の社会貢献活動による支援団体の数や種類も含めると千差万別である。このような被災者支援体制や社会資源の違いによって、どこに繋ぐか、どこと連携するか、地域支援をどのように展開していくか、生活支援相談員の活動内容は市町村ごとに違いが生じている。

また、生活支援相談員の活動対象は、活動実績統計の記入要領の中で、「一度でも訪問して把握した世帯」とし、見守り区分については、「当該社協の一般的な訪問対象世帯」を「通常見守り世帯」、「通常見守り世帯よりも訪問回数を増やして見守りを強化する世帯」を「重点見守り世帯」と規定して活動してきたが、市町村ごとに生活支援相談員活動に違いが生じていたことから、結果的に、生活支援相談員の活動対象として統一した状態像を表すものとはなっていない。

② 根拠を持った個別支援終結の判断の必要性

自宅を再建し生活が落ち着いてきた世帯、災害公営住宅の独居高齢者世帯、支援が必要と思われても支援不要を申し出る世帯等々、年月の経過とともに個々の抱える事情が大きく異なってくるため、見守り区分の設定は変更しても終結の判断が困難であった。

「被災者」として世帯の状況がどうなれば「支援終了」＝「訪問等の積極的なアウトリーチをしない」という判断根拠をもって終結させる必要がある。

③ 被災者支援活動のゴールの設定

発災直後に策定された「東日本大震災からの復興の基本方針」において、国は復興期間を平成 32 年度までと定めているが、現状を勘案するとその期限で被災者支援を終了できる見込みはない。支援を要する人はどんな人で、どこに、どのくらいの人数がいて、どんな支援を、いつまで必要としているのか、その問いに私たちは答えていかなければならない。

(2) 調査研究の目的

① アセスメント基準表に基づく支援対象者像の標準化と見守り区分の統一

震災に起因する生活課題に着目したアセスメント表を作成し、これを用いて被災者の状態像を明らかにすること、世帯に対する支援の視点をアセスメント

によって得ること、全世帯のアセスメントによって活動の目標を見直す機会とすることを目的とした。

現在の対象世帯の全世帯約 14,000 件にアセスメント基準を適用するからこそ、これまでの活動を見直し、生活支援相談員の働き方が変わるのではないかと考えた。

② 生活支援相談員活動実績報告様式の変更

生活支援相談員は、被災者の個別の生活課題について適切な機関に繋ぐ支援と併せて、人と人とのつながりの再構築を図るための地域づくりの支援も同時に行っている。見えにくい地域支援活動を数値化し、個別支援と地域支援を両輪とした生活支援相談員の役割とその実績を明らかにすることを目的とした。

2 取組の経緯

時 期	内 容
6 月 20 日(火)	第 1 回調査研究委員会 <ul style="list-style-type: none"> ・ 本調査研究の概要について ・ 生活支援相談員活動実態調査の内容について ・ アセスメント基準の内容について
7 月 24 日(月)	第 2 回調査研究委員会 <ul style="list-style-type: none"> ・ 生活支援相談員活動状況調査結果について ・ アセスメント基準の内容について
8 月上旬～下旬	実地検証① <ul style="list-style-type: none"> ・ 委員所属 5 組織で任意の 5～20 ケースずつ計 57 ケースを実地検証
8 月 30 日(水)	第 3 回調査研究委員会 <ul style="list-style-type: none"> ・ 実地検証①の振り返り ・ アセスメント基準様式案及び実地検証②について
9 月下旬～10 月下旬	実地検証② <ul style="list-style-type: none"> ・ 宮古市、山田町、大槌町、釜石市、大船渡市、陸前高田市の各社協及びもりおか復興支援センターで 20 ケースずつ計 141 ケースを実地検証
11 月 21 日(火)	第 4 回調査研究委員会 <ul style="list-style-type: none"> ・ 実地検証②の結果について ・ アセスメント基準内容と見守り区分の設定について ・ アセスメント基準の視点について

12月26日(火)	被災者支援沿岸内陸連絡会議 <ul style="list-style-type: none"> 生活支援相談員の統括担当者やリーダーに対し、アセスメント基準(案)、アセスメントの視点(案)、活動実績報告様式(案)、今後の取組スケジュールを説明 意見交換
1月18日(木)	第5回調査研究委員会 <ul style="list-style-type: none"> 活動実績報告様式変更について 調査研究報告書について
1月30日(火) 2月8日(木) 2月23日(火)	説明会を県内3か所（内陸1・沿岸2）で開催 <ul style="list-style-type: none"> 上記連絡会議での要望を受け、盛岡市、山田町、大船渡市でアセスメント基準や活動実績報告新様式について説明 意見交換

3 調査研究の成果物と活用方法

(1) アセスメント基準表

- 全世帯に適用し、支援対象者像の標準化と見守り区分の統一を図る。
- 年1回程度及び世帯の状況変化があった都度適用し、適切な見守り区分を設定するとともに、支援の方向性を確認する。
- 世帯の状況が落ち着いてきた場合には、支援終結の根拠とする。
- 平常時に限らず、災害発生時のスクリーニングにおいても活用可能である。

(2) アセスメント基準の視点

- アセスメント基準の各項目の意図を具体的に表現することにより、支援度判断のさらなる標準化を図る。
- アセスメント基準項目の解説と一般的な支援方針を示すことにより、生活支援相談員全員が、被災者支援で着目すべきポイントを共有する。

(3) 生活支援相談員活動実績統計様式及び記入要領（従来のものを改訂）

- 相談内容の内訳をアセスメント基準項目と連動させることにより、生活支援相談員自身が、日々の被災者支援活動の中で着目すべきポイントの意識付けを図る。
- 日々のアウトリーチによって生活支援相談員だからこそ拾っている自殺念慮のつぶやきやアルコール問題など、被災者の抱える生活課題を数値化。
- これから重点的に取り組む方針である住民支え合いマップづくり活動など、地域支援の活動実績を数値化。

4 アセスメント基準検討過程での意見等

アセスメント基準の検討に当たり、調査研究委員会で意見交換を行ったほか、各市町村社協等の協力を得て、基準案による実地検証を行った。

アセスメント基準表、アセスメントの視点を作成した過程でさまざまな考え方が出されたので、その概要を報告する。

(1) アセスメントと支援計画の関係、生活支援相談員活動との違い

- ・ 本人の同意を得て行うアセスメントは、契約に基づく関係の中で支援計画を立案するためのものである。生活支援相談員は対象者との契約関係はない。現実的には、事細かな聞き取りをする目的を明確に説明せず、保健師や行政の支援の一環として同行している場合もあるので、独自の支援計画を作るのは難しいと思われる。
- ・ 生活支援相談員は、繋ぐ役目を持ち、多機関と連携して解決していく人。ある意味おせっかい的にアウトリーチによってニーズを把握する役割があり、専門職との連携の下で活動するため、例えば、ケアマネジャーが作成するケアプランの中で生活支援相談員の訪問が組み込まれていればよいのではないか。
- ・ ある程度の支援の方向性は、支援計画でなくても、見守り区分の振り分け作業の中で共通認識が持てるのではないか。

(2) アセスメントの目的

- ・ 現状把握ツールなのか、ハイリスクケースを見つけるものなのか、割り切りが必要。ハイリスクに着目するとローリスクは見つけられない可能性がある。
- ・ 本“アセスメント”基準は、見守り区分の“割り振りの判断基準”であり、“スクリーニング”と捉えることができそう。
- ・ 支援を要する人を確実に網にかけることが大事。網の外に支援不要の人がいることが前提で、少なくとも網の中はきちんと見ていこう、というものにしたい。
- ・ 現時点での被災者の全体像を見るもの。社会資源の違いが生活支援相談員活動の違いを生んでいるが、「被災者の状態像」については統一理解・判断が必要であり、社会資源が少なければ生活支援相談員による重点見守り世帯が増えて、生活支援相談員の人数が必要になる、という理屈である。つまり、今回のアセスメントシートは、標準的な見守り区分の割り振りの判断基準とし、具体的には「重点見守り」⇔「通常見守り」⇔「不定期見守り」の「⇔」部分の判断基準となる。

(3) 支援を要する人を発見するためのアセスメント項目

- ・ その人を知ろうとすると質問項目を増やしたくなるが、生活支援相談員の負担も考慮し、「見守り区分の割り振り」に特化して割り切る（妥協する）ことも必要。すべての人にマッチするアセスメント様式はない。
- ・ 支援度の高い人用の 2 次アセスメント様式があるといい。気づきには職員格差があり、生活支援相談員から生活困窮者自立支援事業に繋がってきたケースには、もう少し早めに手当てしていれば、ここまで緊急性が増すことはなかったのではないかと感じるものもある。次に繋げるかどうか、判断が分かれてしまう。
- ・ 移動手段がないと引きこもる。若い人に頭を下げないと通院できない高齢者もいる。
- ・ 日常的な金銭管理ややりくりができるかどうか、生活困窮に陥るかどうか、脱することができるかどうかの分かれ道である。ライフラインとしては 2 か月滞納すると供給停止となる電気料金が一律のルールで分かりやすいが、生活支援相談員がピンポイントで聞き取るのは難しいと思われる。
- ・ 本人に困り感がないことも多いので、本人の訴えだけでなく生活支援相談員側からの見立てで判断することが必要。受け身の相談では聞けないことがあり、アセスメント項目を意識してその課題を気に掛けることが大切。
- ・ 震災で誰かを失った場合、失った数が少なくても存在が大きい場合もある。
- ・ 昨年度の調査研究結果では「被災地ならではの」結果があまり出ていない。生活支援相談員は被災者支援を目的としていることから「被災地ならではの」課題をどう盛り込むか。
- ・ 震災の影響がどこまであるのか。元々の課題が震災で浮かび上がってきたのであれば、震災がなかったら起こっていないはずだと支援者は考えるが、一方で、今起こっている課題を震災の影響として見立てたいのはいいか、というジレンマを抱えている。

(4) 生活支援相談員の活動対象

- ・ 生活支援相談員の支援対象は「世帯」。世帯丸ごとで捉えること。
- ・ 生活支援相談員はサービスの提供ではなく、いわば隙間を埋める人。介護保険等の一般的なアセスメントでは、サービス利用量が多い人や介護の必要性が高い人の点数が高くなって支援対象者となる。しかし、生活支援相談員活動の場合は、サービス利用量の多い人が自動的に生活支援相談員活動の対象世帯とはならない。介護保険等のサービス利用量の少ない人、拒否的な人、制度の対象外で困っている人にこそ、より深く関わろうとしてきたし、あるいは、サービスを受けている本人ではなく介護者の傾聴な

どを訪問の目的としてきた。

- ・ 支援の必要性が高い人ほど、多機関や近隣住民との連携が必要になり生活支援相談員の関わりは薄くなる。このため、生活支援相談員のメンターゲットは「通常見守り」に区分される世帯といえる。「通常見守り」が「重点見守り」にならないよう、その手前での支援が生活支援相談員の役割ではないか。

(5) 支援度の判断

- ・ 見守り区分の割り振りや支援度の判断は、行政と調整のうえ決定している部分があり、保健師（精神保健の視点）と社協（福祉と生活の視点）との見立てに違いが生じる場合がある。精神保健の面から判断すると支援度が軽くなるかもしくは支援不要となるケースでも、社協から見ると生活面などが気にかかる世帯もある。
- ・ 各項目を点数化することはできるが、単純に足し算をするとその特徴が見えなくなり一般化してしまうというデメリットがある。アセスメントの項目数が 30 項目程度と少ないので、「〇が×個あったら重点見守り」というルールも一つの方法。
- ・ 制度政策を作るような正確さは求めておらず、こちら側の見立てによる「ある程度の判断基準」と捉えたい。
- ・ 今はなんとか落ち着いていても、しばらくしたら問題が発生することが予想できるケースだと、支援度を上げるために加点すると思われ、判断基準が「今」なのか「期間」なのか、迷うところ。「将来的な不安定度」を考えると、将来的な問題発生を予測できる相談員と今が大丈夫だからいいと考える相談員とで判断に違いが生じる。

(6) 見守り区分の考え方

- ・ 対象世帯の暮らしがより良くなるような支援を行うためにどんな目的で訪問するか。訪問頻度が必要なのか、会って面談することが目的なのかで、訪問の姿勢も変わってくる。
- ・ 市町村によって見守りのための支援員が配置されていれば、見守りを目的とした生活支援相談員の訪問頻度は少なくなる。「会えるまで訪問する」のか、「不在票対応で次回まで持ち越し」なのか、同じ訪問頻度でもその意味は違う場合がある。
- ・ 同様に、他の専門職との連携があれば生活支援相談員の訪問頻度は少なくなる。訪問頻度と支援度・見守り区分とは一致しないと思われる。
- ・ 現状で落ち着いていても、何かあれば不定期見守りから通常見守りに変更する用意のある“気がかり世帯”もある。「本人の状態像」でとらえるか、

「訪問頻度」でとらえるか、見守り区分の考え方は社協によって考え方が違うと思われる。

- ・ 支援を拒否する人でも、支援者側から見ると支援が必要な人も多く、どこに区分すべきか悩む。
- ・ 生活支援相談員活動のメインターゲットは「通常見守り」世帯ではないか。「重点見守り」は、住民を含めた多機関多職種で関わらないと支えられない世帯である。私たちは、「通常見守り」世帯が「重点見守り」世帯とならないような支援が求められており、そのため、「通常見守り」の区分を2段階にし、きめ細やかな状況把握に努める必要がある。

(7) アセスメント項目の解説の必要性

- ・ 生活支援相談員の見立てや気づきには、経験年数や個人の素質によって格差がある。項目のQ&Aにより、設問の目的を解説することでより正しい判断に導けるのではないか。
- ・ 新任の生活支援相談員に理解しやすいものだと研修教材としても活用できる。
- ・ 生活支援相談員が着目すべき内容として、経験年数に関わらずすべての生活支援相談員が「これが生活支援相談員の標準的な活動だ」と認識できるようなものがほしい。

(8) アセスメント基準適用への取組み方

- ・ 被災者に聞けることと聞けないことがある。被災状況など、当時は聞けたことでも今更聞けなくなっている。また、お金に関する話はこれまでの信頼関係を壊す危険性もあるし、解決できない問題について積極的に質問することのリスクもあるので、聞き方を工夫しなければならない。
- ・ 受け身の相談姿勢では聞けないこともある。本人に困り感などの自覚がない課題については、本人から触れることがないので話し合うことができない。目的を持った傾聴、相談姿勢を持って、こちらから「仕掛ける」ことも場合によっては必要。
- ・ 「不明」なのか「聞けない」のか。一度、聞きづらい話を聞く機会にしてもいいのではないか。

(9) アセスメント基準の活用場面

- ・ 年1回、定例的に被災者の状態像を確認すること。
- ・ 被災者の状況変化に応じて、見守り区分の変更、支援の終結、対象外から対象世帯への復活など、その都度アセスメントし直し、判断の根拠とすること。

- ・ 新たな災害の発生直後や生活支援相談員活動開始時期においても、支援対象世帯を見つけ出すときに活用することができる。
- ・ 平成 28 年度に実施した被災者アンケートによる実態調査は、被災者の主観に基づいたデータだが、本アセスメント基準に基づく状況判断は、生活支援相談員から見た客観的な視点となる。全世帯に適用するので、これを機に、平成 30 年度の調査研究として全世帯約 14,000 件のデータを集め集計・分析してみると、今後の被災者支援の方向性を検討するのに有意義なデータとなる。そのため、今回は基本属性の項目を設定する。

(10) 生活支援相談員の配置・活動の終息

- ・ 困りごとを抱えた人は住居や家屋に被害を受けた方が大半であるが、高齢や障がいなどの支援施策の対象にならない方もいることから、被災者に対する包括的な支援を行うために生活支援相談員が必要とされている。今後は通常施策にいかに関与していくかが課題である。
- ・ 生活支援相談員は困っている人に訪問しやすい環境を作っていく“つなぎ役”であり、現状で困っている人だけでなく広く訪問することに意味がある。アウトリーチ専従の人材がこれほどの規模でいることは財産。支援が届きにくい人・孤立している人にどう繋がりを作っていくか、社協本来の役割としても考えていく必要がある。
- ・ 震災支援の補助金を活用している事業はどこも終息の仕方が課題となっている。国に対し支援継続の必要性を説明するためには根拠となるデータが必要であり、本県での調査研究は支援継続のために、とても有用な取組である。
- ・ 阪神淡路大震災の支援が 20 年続いたから東日本大震災も同様であるとは考えていない。地域包括ケア、地域共生社会を目指した生活支援相談員活動の取組が参考となる。
- ・ 生活支援相談員がいつまで必要なのか、という問いに答えていかなければならない。今後 10 年のハイリスク者を予測するために、「世帯・家族丸ごと」で状況を判断し、ハイリスク者がどのような状況にあって、何人いるのか、は施策的に必要な数字である。「生活支援相談員活動の対象外」とするためには、全世帯に対してアセスメントするからこそ支援漏れを防ぐ等、説得力を伴うことができる。

